
Le marché du travail allemand à l'épreuve du chômage de masse

Une analyse des problèmes structurels

Werner Eichhorst, Ulrich Walwei

Février 2005

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Le marché du travail allemand à l'épreuve du chômage de masse

Une analyse des problèmes structurels

Werner Eichhorst et Ulrich Walwei*

Introduction

Une analyse des évolutions du marché du travail allemand dans une perspective comparative internationale met à jour de graves problèmes structurels. Actuellement, l'Allemagne a dans le domaine de l'emploi un problème de niveau, de développement et de structures. En comparaison avec d'autres États de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et tout particulièrement de l'Union européenne, les performances actuelles du marché du travail allemand sont à qualifier de faibles. Cela n'a pas toujours été le cas. Les performances du marché du travail se sont plutôt détériorées durant les années 90. Le déficit chronique et grandissant en emplois a par ailleurs révélé des problèmes structurels, tel que le chômage de longue durée. Cette contribution présente les diagnostics sur l'évolution du marché de travail allemand à la lumière de comparaisons internationales et propose un panorama des réformes menées dans le domaine des politiques de l'emploi. Il sera montré que ces changements sont encore insuffisants pour améliorer de manière significative et durable les taux d'emploi.

Les problèmes révélés par la comparaison internationale

Les principales causes de la crise du marché du travail en Allemagne sont la faiblesse persistante de la croissance, l'insuffisante dynamique de l'emploi et la considérable persistance du chômage.

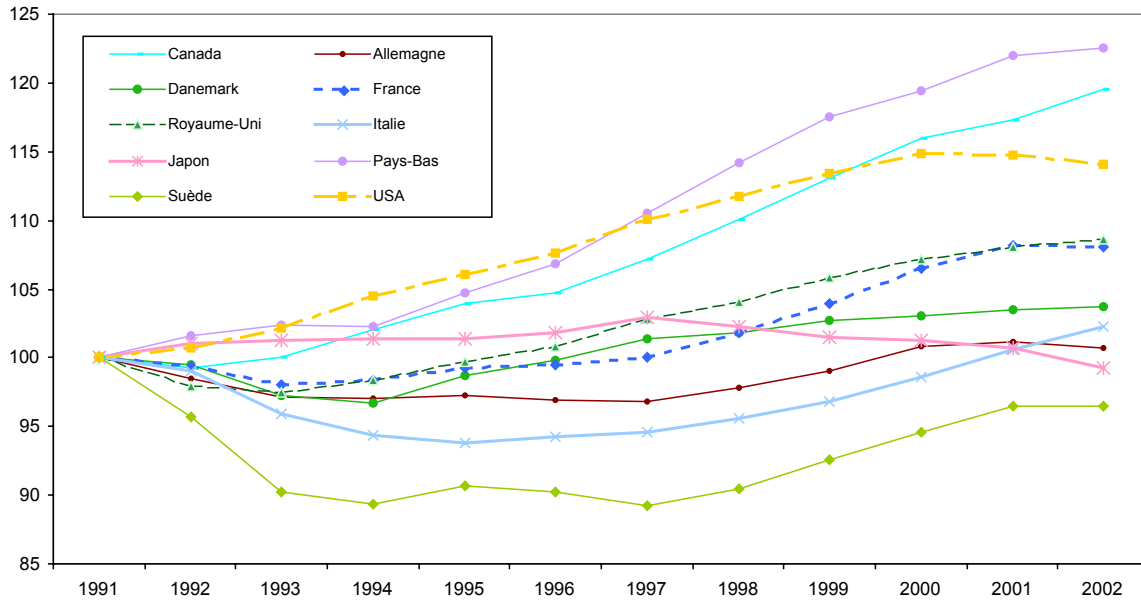
Une croissance faible

La situation du marché du travail, qui n'était déjà pas satisfaisante après le boom économique de la réunification, s'est encore détériorée dans la décade suivante en raison de la faiblesse aigue de la croissance – l'un des déterminants essentiels de la dynamique de l'emploi. Depuis 1991, la croissance a évolué de manière nettement moins favorable que dans d'autres pays industrialisés comparables (graphique 1). En Allemagne, le produit intérieur brut (PIB) réel a augmenté de 18% entre 1991 et 2003, alors qu'il a progressé respectivement de 46 et de 45% au Canada et aux États-Unis. En Europe, le Royaume-Uni

* Werner Eichhorst est coordinateur des recherches comparées sur le marché du travail à l'Institut de recherche sur le marché du travail et l'emploi (IAB) de Nuremberg. Ulrich Walwei est directeur adjoint de l'IAB. Traduction de l'allemand : Patrick Le Bihan. Ce texte a été publié en allemand dans « Der deutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich - Problemlagen und Reformoptionen », *Sozialer Fortschritt*, 54/1, janvier 2005, p. 1-12.

et les Pays-Bas notamment enregistraient, avec 35 et 34%, une progression du PIB nettement supérieure à celle de l'Allemagne sur une période prolongée.

Graphique 1: Évolution du PIB réel dans plusieurs pays de l'OCDE, 1991 = 100



Si la croissance économique n'a pas été supérieure, c'est parce que l'économie a souffert d'une demande intérieure insuffisante, surtout ces dernières années, et de l'incapacité grandissante des entreprises à exploiter de nouveaux marchés et à développer des biens et services d'avenir. La demande extérieure globale continue à être un pilier de l'économie allemande, contrairement à une demande intérieure médiocre qui joue de plus en plus comme un frein à la croissance. Plusieurs facteurs ont contribué à cet état de fait : (1) une consommation faible et étranglée par la faible progression des salaires nets, l'augmentation du chômage et un désarroi massif en raison du poids grandissant des charges sociales ; (2) des investissements insuffisants, qui ont perdu de leur rentabilité en raison de l'augmentation des coûts – impôts, charges sociales, régulations – et de la diminution du rendement suite à l'absence de demande correspondante ; (3) enfin, un État timide dans ses dépenses qui, en raison des coûts abyssaux de la réunification et de la volonté de respecter les critères de stabilité du traité de Maastricht, s'est infligé une cure d'austérité.

La faible croissance actuelle peut par ailleurs être perçue comme le corollaire de l'incapacité à mener un changement structurel en direction d'une économie tertiaire, portée par les petites et moyennes entreprises. La politique fiscale, en opérant une mauvaise allocation des ressources, a contribué à cet état de fait. Ainsi, des subventions élevées continuent à être accordées à des secteurs de production non rentables, tels que les mines de charbon, la construction navale et l'agriculture. Par contre, un nombre insuffisant de moyens est alloué aux activités d'innovation, telles que l'éducation ou la recherche orientée aux besoins des

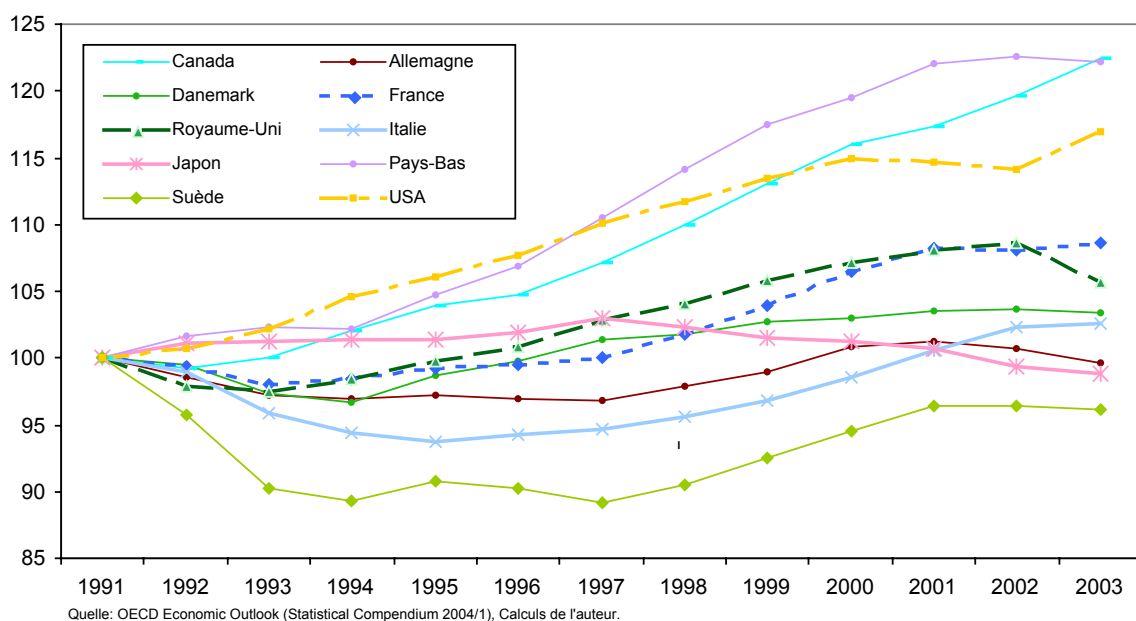
entreprises. Ainsi, les potentiels existants dans le secteur high-tech ne sont pas exploités, alors qu'ils sont d'une importance capitale dans un pays comme l'Allemagne, où les salaires sont très élevés.

Les suites de la réunification sont, à côté de l'insuffisant changement structurel, un poids particulièrement lourd et sans commune mesure d'un point de vue international pour l'économie allemande. Les conditions de départ n'ont pas été avantageuses pour les nouveaux Länder après la réunification, notamment en raison de l'union monétaire interallemande et de la politique salariale, dont l'objectif était l'alignement le plus rapide possible des salaires de l'Est sur ceux de l'Ouest. Certes, des progrès considérables ont été réalisés depuis 1990, notamment dans le renforcement des infrastructures publiques. Mais les administrations publiques et le secteur du bâtiment sont encore surdimensionnés et l'expansion du secteur manufacturier intrarégional est insuffisant eu égard au niveau de départ particulièrement bas.

Une dynamique de l'emploi insuffisante

En raison d'une croissance particulièrement faible, l'Allemagne a nécessairement des difficultés à développer une dynamique de l'emploi saine. Ceci se vérifie par une analyse des évolutions de l'emploi dans d'autres pays de l'OCDE (graphique 2). Avec une légère diminution de 0,4% du nombre d'employés entre 1991 et 2003, l'Allemagne se positionne à l'arrière du peloton des pays du G7, juste devant le Japon. L'écart avec certains pays de l'OCDE est considérable. Ainsi, l'emploi a progressé d'à peu près 22% aux Pays-Bas, de plus de 22% au Canada et de 17% aux États-Unis.

Graphique 2 : Évolution de l'emploi dans certains pays de l'OCDE, 1991 = 100



Le bilan décevant de l'Allemagne en termes d'emploi n'est pas récent. Depuis le choc pétrolier du milieu des années 70, l'offre de travail croissante n'a pas suffisamment été absorbée, en raison de l'immigration et d'une plus forte participation des femmes aux processus de production. Dans les années 90, la disproportion entre l'offre et la demande de travail s'est encore aggravée. A l'origine de cet état de fait se trouvent un seuil de l'emploi élevé, du moins au regard de la mollesse de la croissance, et une flexibilité de l'emploi¹ modérée.

Tableau 1 : Seuils de progression de l'emploi

Lien entre la croissance et le marché du travail (1982-2002; pays choisis)			
Pays	Produit intérieur brut	Loi de Verdoorn	
	Taux annuel de croissance moyen	Seuil de progression de l'emploi ¹⁾	Élasticité de l'emploi ²⁾
USA	3,3	0,6	0,6
Canada	3,0	0,0	0,6
Pays-Bas	2,8	-0,7	0,5
Royaume-Uni	2,7	1,6	0,7
Japon	2,5	0,9	0,4
Allemagne ³⁾	2,2	1,1	0,6
Danemark	2,2	1,1	0,6
Suède	2,2	2,1	0,8
France	2,1	1,2	0,6
Italie	2,0	1,2	0,4

1) Taux de croissance du PIB à partir duquel l'emploi progresse 2) Progression de l'emploi, lorsque le PIB croît d'un pourcent.
3) Allemagne de l'Ouest jusqu'en 1991; Allemagne réunifiée à partir de 1992
Sources: OECD Compendium 2004 und Economic Outlook 2003; Calculs de l'auteur.

Les raisons de cet impact réduit de la croissance allemande sur l'emploi sont multiples.

Le niveau élevé des cotisations sociales, la progression trop importante et la différenciation insuffisante des salaires au regard de la situation difficile du marché du travail, ainsi que le manque de flexibilité dans la régulation de celui-ci ont, dans ce domaine, une signification particulière. Selon les études scientifiques, des cotisations sociales élevées sont à l'origine de problèmes sur le marché du travail². Elles représentent en Allemagne une part importante des coûts du travail et pèsent, toutes choses étant égales par ailleurs, sur l'utilisation du facteur de production travail, freinant ainsi la demande de travail³. Cet effet se manifeste essentiellement dans le secteur des bas salaires, où les cotisations sociales élevées et les prestations sociales généreuses entravent à la fois offre et demande de travail. Les effets de

¹ L'élasticité de l'emploi mesure l'évolution de l'emploi pour une augmentation de 1% du PIB.

² H. P. Galler, « Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme. Empirische Evidenz zu den Anreizwirkungen der sozialen Sicherung », *Allgemeines statistisches Archiv*, H. 1, 1999, p. 63-87. A. Kemmerling, *The Employment Effects of Different Regimes of Welfare State Taxation*, MPIfG Discussion Paper 02/8, Cologne, 2002.

la politique des salaires sur l'emploi sont régulièrement discutés de manière controversée. D'un côté, les salaires représentent des coûts pour les entreprises et influencent ainsi la décision de produire ou de ne pas produire un bien. De l'autre, ils représentent une part importante des revenus et donc de la demande globale. Les différentes études et simulations indiquent cependant qu'une faible augmentation des salaires, qui implique à court terme une diminution du pouvoir d'achat, est plus que largement compensée dans le moyen et long terme par des coûts unitaires de production plus bas, une inflation maîtrisée, des taux d'intérêts moins élevés et une croissance de la productivité moindre⁴. Ainsi, des conventions salariales qui permettent une augmentation des salaires supérieure à la croissance de la productivité ne favorisent pas l'emploi, du moins en période de chômage élevé. À côté de l'évolution du niveau des salaires, la structure des salaires entre secteurs de production, entre régions et en fonction des qualifications joue un rôle particulièrement important. Les chances de trouver un emploi pour les travailleurs peu qualifiés diminuent lorsque les salaires ne sont pas suffisamment différenciés selon les qualifications.

La situation de l'emploi dépend également de la flexibilité du marché du travail. Les effets sur le marché du travail de ces régulations sont cependant régulièrement surestimés, comme une analyse des règles de protection contre le licenciement et de la réglementation du travail temporaire et à temps partiel permet de le montrer. Ainsi, il n'existe que peu d'indications qui permettent d'affirmer qu'une réglementation dense a un impact important sur le niveau de l'emploi ou du chômage. Cependant, une protection stricte contre le licenciement freine, de par son caractère conservateur, l'évolution vers une économie tertiaire et porte trop l'attention sur les licenciements, et non sur la création de nouveaux emplois. Les analyses scientifiques montrent par ailleurs que la protection contre les licenciements n'est pas neutre quant à la structure des demandeurs d'emploi et des salariés. En effet, en réduisant les fluctuations sur le marché du travail, la protection contre les licenciements rend plus difficile l'accès au travail des outsiders, c'est-à-dire des chômeurs. En raison de cette insuffisante dynamique de l'emploi, les taux d'activité et d'emploi marquent le pas depuis longtemps. Un nombre important de pays a dépassé l'Allemagne entre-temps (tableau 2). En comparaison avec les autres pays de l'OCDE, les taux d'emplois des actifs les plus âgés et peu qualifiés sont particulièrement bas. Le taux d'emploi des femmes, mesuré par tête, est supérieur à la moyenne des pays de l'Union européenne (UE) ; mais il masque le fait que le nombre de femmes travaillant à temps partiel est particulièrement élevé en Allemagne.

³ C'est-à-dire dans le cas où elles ne peuvent être portées par les employeurs ou les consommateurs.

⁴ G. Zika, *Lohnzurückhaltung, Fiskus und Arbeitsmarkt*. IAB-Werkstattbericht 13, 1999. W. Franz, *Arbeitsmarktökonomik*, Heidelberg, Springer-Verlag Berlin.

Tableau 2 : Comparaison internationale des taux de chômage et d'emploi, 2003

Taux de chômage (en % de la population active âgé de 15 et +)			
3,8 (PB)	6,5 (OECD-20)	9,3 (Allemagne)	11,3 (ESP)
Taux de chômage des jeunes (en % de la population active âgée de 15 à 24 ans)			
6,6 (PB)	10,6 (Allemagne)	13,2 (OECD-20)*	26,3 (ITA)
Part des chômeurs de longue durée (plus de 12 mois) (en % de l'ensemble des chômeurs)			
6,4 (NOR)	27,7 (OECD-20)*	50,0 (Allemagne)	58,1 (I)
Taux de chômage des personnes peu qualifiées (en % de la population active âgée de 25 à 64 ans)			
3,4 (NOR)	8,0 (OECD-20)	12,2 (FIN)	15,3 (Allemagne)
Taux d'emploi (en % de la population âgée de 15 à 64 ans)			
56,2 (ITA)	64,6 (Allemagne)	67,9 (OECD-20)	77,8 (Suisse)
Taux d'emploi des femmes (en % de la population âgée de 15 à 64 ans)			
42,7 (ITA)	58,7 (Allemagne)	61,8 (OECD-20)	72,9 (NOR)
Taux d'emploi des actifs les plus âgés (en % de la population âgée de 55 à 64 ans)			
28,1 (BEL)	39,0 (Allemagne)	51,2 (OECD-20)*	69,0 (SWE)
Taux d'emploi des personnes peu qualifiées (en % de la population âgée de 25 à 64 ans)			
49,8 (ITA)	50,9 (Allemagne)	59,1 (OECD-20)	72,8 (POR)
* sans la France			

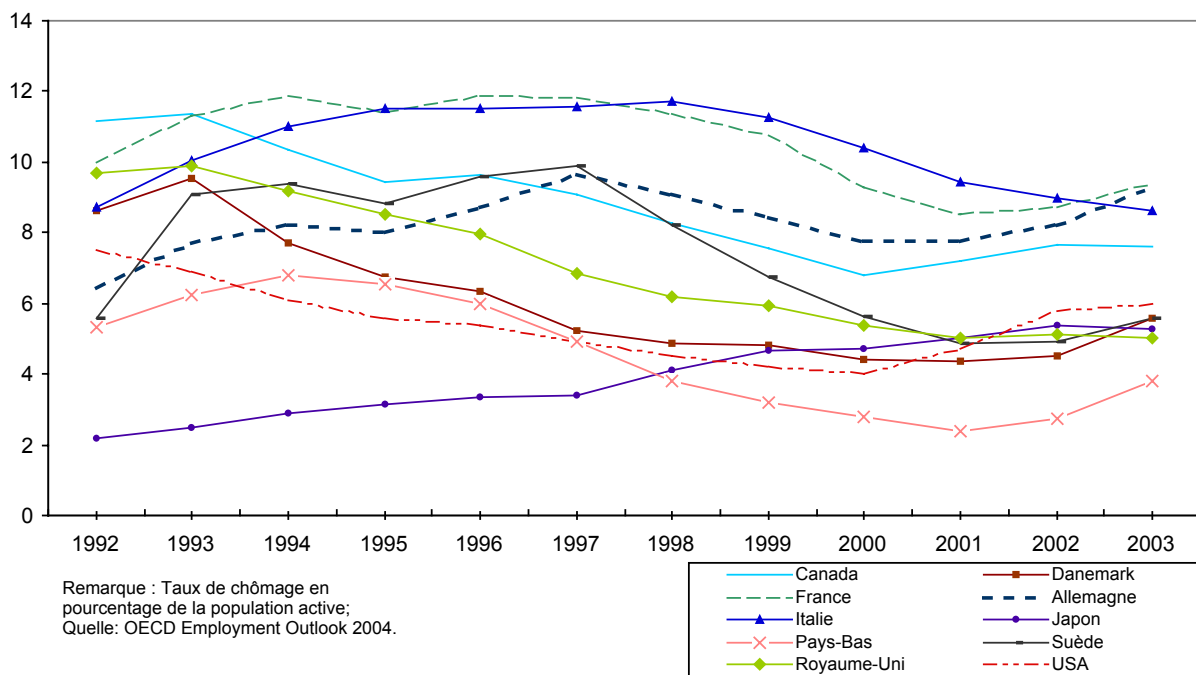
Source: OECD Employment Outlook 2004; OECD-20: États de l'UE (sans le Luxembourg et la Grèce), Canada, USA, Japon, Nouvelle-Zélande, Australie, Norvège et Suisse.

En comparaison aux taux des employés allemands plus jeunes et en comparaison aux taux des actifs les plus âgés dans les autres pays de l'OCDE, les taux d'emploi des actifs les plus âgés sont peu élevés. Ceci s'explique par le taux de chômage élevé des actifs les plus âgés et par les possibilités intéressantes et encore très répandues de cessation anticipée d'activité. Les facilités accordées pour permettre un départ anticipé à la retraite sont attrayantes pour l'ensemble des intéressés : les entreprises obtiennent la possibilité de restructurer en silence l'entreprise ou de réduire de manière douce le personnel ; les employés saisissent l'opportunité de pouvoir exercer des loisirs activement. Le faible taux d'emploi des personnes peu qualifiées s'explique en premier lieu par la crise persistante du marché du travail, dont les premières victimes sont, en raison de l'existence de processus de sélection, les demandeurs d'emploi les plus faibles et les moins concurrentiels. La situation est rendue encore plus difficile pour ce groupe de personnes par l'élévation constante du niveau de qualifications exigé, ainsi que par le niveau élevé des cotisations sociales et la générosité des prestations sociales – ce qui n'incite pas à l'éclosion d'une demande et d'une offre de travail pour les chômeurs de longue durée dans les secteurs à bas salaires.

Persistence du chômage

L'insuffisante création d'emplois a eu des répercussions importantes sur la structure et le niveau du taux de chômage, notamment en raison du niveau élevé de l'offre de travail. À cet égard, la position allemande s'est également détériorée. Le taux de chômage standardisé se situe entre-temps au-dessus de la moyenne de l'UE (graphique 3).

Graphique 3 : Taux de chômage standardisés



Seule une petite partie du chômage peut être expliquée par des facteurs conjoncturels, comme le montrent les calculs pour l'Allemagne du taux de chômage n'accélérant pas l'inflation (NAIRU). Selon ces calculs, le NAIRU n'a cessé d'augmenter durant les années 80 et 90. Les facteurs économiques cités pour expliquer cette persistance du chômage sont des chocs de l'offre, des problèmes de régulation et notamment la rigidité des salaires, ainsi que des problèmes de mismatch sur le marché du travail. Les deux premiers points ont déjà été analysés. En ce qui concerne les problèmes de mismatch, il est nécessaire de rappeler que les instruments d'activation des politiques de l'emploi ne sont pas encore utilisés de manière optimale. Les mesures d'aide à l'emploi (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) et de formation professionnelle n'ont pas suffisamment pris en compte les besoins des entreprises du premier marché du travail. En raison de la longue durée de versement de l'allocation chômage et de l'existence d'une assistance chômage également calculée en fonction du revenu de l'assuré, l'Allemagne a pendant longtemps accordé une protection particulièrement élevée aux chômeurs de longue durée (voir le tableau 2 pour la

comparaison internationale des taux de chômage). On a longtemps négligé de recourir à des mesures politiques répondant aux vrais besoins du marché du travail, et exigeant de l'initiative personnelle et une recherche d'emploi intensive. Par ailleurs, on a longtemps renoncé à une évaluation systématique des politiques du marché du travail.

Les principales réformes de ces dernières années

Il s'agit de savoir si l'Allemagne a engagé ces dernières années les réformes nécessaires pour venir à bout de ces problèmes structurels. L'analyse se concentre ici sur les six années de gouvernement de la coalition rouge-verte depuis l'automne 1998. Dans ce cadre, les réformes les plus importantes sont la transposition juridique des recommandations de la commission Hartz à travers les lois Hartz I à IV et la mise en œuvre de l'agenda 2010⁵. Deux domaines de l'action publique doivent être distingués : premièrement, un changement des conditions générales du marché du travail pour augmenter la croissance et l'utilisation du facteur travail ; deuxièmement, les réformes des politiques de régulation du marché du travail qui, en raison de leur position centrale dans l'agenda politique de ces dernières années, méritent d'être étudiées de manière approfondie, même si elles ne peuvent se substituer aux politiques de l'emploi dans l'acceptation large du terme. Dans quelle mesure les problèmes structurels évoqués dans la première partie de l'article ont-ils pu être surmontés ? Telle est la question qui guidera l'évaluation de ces réformes. Il sera, cependant, nécessaire de tenir compte du fait que l'horizon temporel pour une évaluation empirique est encore trop court. Il est encore trop tôt pour aboutir à une évaluation définitive.

Les facteurs de la croissance et de l'emploi

Une des premières mesures structurelles prises par la coalition rouge-verte pour dynamiser l'économie a été de réformer l'imposition des entreprises dans le but de baisser les taux d'imposition, particulièrement élevés dans le contexte international. La réforme de l'impôt sur le revenu des sociétés a été complétée par une diminution en plusieurs étapes de l'impôt sur le revenu. Celle-ci passe par une réduction des taux d'imposition et une élévation de l'abattement à la base. Ainsi, l'imposition des revenus a pu être fortement réduite et la demande de consommation a pu être soutenue. Outre la réforme de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le revenu des sociétés, le gouvernement a, avec l'introduction de l'éco-taxe, contribué à la réduction, ou du moins à la stabilisation, des cotisations sociales critiquables pour leur incidence sur l'emploi. Certaines réformes de l'assurance retraite et du système de santé ont poursuivi le même objectif. Cependant, on peut d'ores et déjà avancer que ces mesures n'ont conduit qu'à une stabilisation temporaire des cotisations sociales. Les problèmes persistants de financement des caisses de sécurité sociale conduisent, du moins

⁵ Voir B. Lestrade, Les réformes sociales en Allemagne : l'Agenda 2010 du gouvernement Schröder, in C. Demesmay et Hans Stark (dir.), *Radioscopie de l'Allemagne 2005*, Paris, Ifri, 2005. NDLR.

si l'on souhaite stabiliser ou même réduire les charges sociales, à envisager soit une réduction des prestations sociales, soit un changement fondamental du financement de ces dernières à travers une plus forte inclusion de la prévoyance personnelle – telle qu'elle est envisagée par les dispositifs d'encouragement aux retraites complémentaires privées ou d'entreprise. Aujourd'hui comme hier, la comparaison internationale montre que le niveau des cotisations sociales est très élevé en Allemagne, alors que le niveau des impôts est comparativement faible. Ceci est d'autant plus vrai suite aux réformes mentionnées précédemment.

Pour faciliter la création d'entreprises, tout particulièrement dans le domaine des services, le gouvernement a dans certains cas supprimé l'obligation de détenir un brevet de maîtrise (*Meisterbrief*) pour exercer une activité indépendante dans le domaine de l'artisanat. Ainsi, un compagnon possédant une expérience suffisante pourra, dans toute une série de métiers jusqu'à présent protégés, créer sa propre entreprise. A travers la création de nouvelles entreprises, ceci peut conduire dans le secteur des services à des prix moins élevés et à une demande supérieure, et même à de nouveaux emplois. L'évolution et la structure de l'emploi ne dépendent pas seulement de la croissance mais également des conditions générales du marché du travail. Dans l'important domaine de la régulation du marché du travail, la coalition rouge-verte a mis en œuvre toute une série de changements. La loi sur le travail à temps partiel et à durée déterminée a fixé juridiquement le droit à la transformation d'un emploi à temps complet en un emploi à temps partiel, pour autant que des raisons propres à l'entreprise ne s'y opposent pas. D'un autre côté, la possibilité d'avoir plusieurs emplois à durée déterminée sans raison matérielle a été réglée de manière plus restrictive. En opposition à la plus forte restriction des emplois à durée déterminée en général, le gouvernement a ouvert la possibilité d'employer des salariés plus âgés pour une durée déterminée en plusieurs étapes, et ce à partir de l'âge de 52 ans.

La réforme du travail à temps partiel et de la protection contre les licenciements est cependant la plus remarquable. Dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations de la commission Hartz, l'ensemble des restrictions juridiques contre le travail à temps partiel, qui avaient déjà été assouplies au cours des années précédentes, ont été supprimées dès début 2004. En même temps, le principe du traitement égal des salariés à temps complet et de ceux à temps partiel a été affirmé. On ne peut s'écarter de ce principe que dans le cadre d'une convention collective. Pour la première fois, ce « deal » politique a conduit à l'introduction de conventions collectives dans le domaine du travail à temps partiel, ce qui devrait avoir réduit l'avantage comparatif en termes de coûts du travail à temps partiel. Une évaluation présente doit cependant prendre en compte que la demande de travail à temps partiel est, actuellement, comparativement réduite. La libéralisation pourrait cependant profiter au travail à temps partiel dans le cadre d'une augmentation de la demande de travail. Enfin, la protection individuelle contre les licenciements a été à nouveau

modifiée dans le cadre de l'agenda 2010. Après avoir réduit le nombre de salariés à partir duquel les règles de protection contre le licenciement s'appliquent dans une entreprise et élargi les critères de la sélection sociale entre les différents salariés, le gouvernement a finalement rehaussé le seuil d'application de la loi sur la protection contre le licenciement aux entreprises de plus de 10 salariés. Un catalogue réduit de critères sociaux devant guider la procédure de licenciement a de nouveau été mis en place. Parallèlement, le gouvernement a introduit la possibilité pour l'employé de choisir d'être dédommagé en touchant une prime forfaitaire de départ (*Abfindung*). Cette réforme de la protection contre le licenciement ne suffit cependant pas pour le rendre plus maniable et augmenter la perméabilité du marché du travail.

Enfin, l'emploi est influencé par la structure et l'évolution des salaires. Les éléments de flexibilité ont déjà été renforcés ces dernières années par les conventions collectives. Cependant, des restrictions persistent concernant l'accroissement de l'écart entre les salaires en fonction du niveau de qualifications et la faible augmentation des salaires sur le long terme, nécessaire pour favoriser l'emploi. L'appel formulé à l'encontre des partenaires sociaux de flexibiliser les conventions collectives dans le cadre de l'agenda 2010 doit encore être mis à l'épreuve de la pratique.

Activation des politiques du marché du travail

Le droit du travail est le domaine qui a connu les changements les plus radicaux ces cinq dernières années. La loi « JobAktiv » avait déjà fixé juridiquement l'objectif prioritaire de réinsertion rapide des demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Conformément au principe de l'activation des politiques de l'emploi, il s'agissait d'institutionnaliser le principe du « *Fördern und Fordern* » (« promouvoir et exiger ») des demandeurs d'emploi. Ceci devait essentiellement être mis en œuvre à travers des contrats d'insertion entre l'administration et le demandeur d'emploi, qui devaient reposer sur une analyse individuelle du besoin (*profiling*). Suite à la nouvelle réglementation, les personnes menacées par le chômage peuvent être mieux soutenues. Les demandeurs d'emploi peuvent participer sans attente aux mesures des politiques de l'emploi. De plus, pour être plus maniables, plusieurs instruments ont été rassemblés au sein de différents types de contrats aidés (*Eingliederungszuschüsse*). La mise en œuvre de la loi a cependant été gênée, peu après son entrée en vigueur, par le scandale qui a touché l'Office fédéral du travail et la mise en place de la commission Hartz. Les recommandations d'août 2002 de la commission Hartz et leur mise en œuvre à travers plusieurs lois changent fondamentalement l'organisation institutionnelle des politiques du marché du travail et les instruments disponibles. Elles renforcent le principe de l'activation, ainsi que la concurrence entre l'Agence fédérale du travail et les entreprises privées de placement des demandeurs d'emploi. Au printemps 2002, le gouvernement a introduit le bon de placement (*Vermittlungsgutschein*), qui devait

faciliter le recours aux entreprises privées de placement, mais qui n'a pas encore conduit, dans la pratique, à une plus grande ampleur des activités de placement des entreprises privées.

Pour développer une politique du marché du travail préventive, le gouvernement a souhaité que l'administration du travail soit informée avant même que commence la période de chômage. L'exigence vis-à-vis des demandeurs d'emploi s'est accrue, les règles concernant le refus d'offres d'emploi ont été rendues plus strictes et les dispositions relatives à la suspension des prestations sociales ont été flexibilisées, pour être plus maniables dans la pratique. L'introduction d'un bon de formation comme nouvel instrument de la formation professionnelle constitue un changement radical par rapport à la politique menée jusqu'à présent. Les demandeurs d'emploi peuvent à présent obtenir un bon de formation, dès lors que l'on peut prédire avec une probabilité de 70% qu'ils ne seront plus chômeurs au terme de la formation. Les mesures de formation continue ont également été soumises à ce critère de 70%. Cela signifie que seuls seront subventionnés les programmes de formation au terme desquels 70% des participants retrouvent un emploi. Les deux mesures peuvent contribuer à une concentration de la formation professionnelle sur les « bons risques ».

Avec les agences personnelles de service (*Personal-Service-Agenturen*, PSA) nouvellement créées, l'intérim est devenu un levier important de la politique allemande du marché du travail. Les demandeurs d'emplois sont pris en charge par les PSA qui, de manière similaire à une entreprise privée d'intérim, s'efforcent de les « placer » dans des entreprises. Le gouvernement espère que l'entreprise décide d'engager l'intérimaire au terme de la période d'intérim. Par ailleurs, lors de la mise en œuvre des propositions de la commission Hartz, le gouvernement a introduit une nouvelle forme de soutien, limité dans le temps, de l'activité professionnelle indépendante. Il s'agit d'accorder une subvention à la création d'entreprises (« *Ich-AG* »). Ces deux programmes ont conduit à une forte augmentation du nombre de créations d'entreprise par des demandeurs d'emploi, potentiel de création qui est ainsi optimisé.

Cependant, l'introduction de nouveaux instruments de pilotage au sein de l'agence fédérale du travail constitue le point essentiel des réformes les plus récentes. Le pilotage par les objectifs (*Zielsteuerung über Zielvereinbarungen*) octroie une plus grande marge de manœuvre aux administrations décentralisées, simplifie les instruments disponibles et introduit un contrôle et une comparaison systématiques des performances des agences pour l'emploi. Les agences locales sont actuellement transformées en centres d'accueil pour la clientèle (*Kundenzentren*) et se spécialisent pour mieux prendre en charge des groupes spécifiques de demandeurs d'emploi. On espère ainsi parvenir à une meilleure relation entre les demandeurs d'emploi et leurs conseillers et garantir un meilleur encadrement des chômeurs, tout particulièrement de ceux dont le placement s'avère plus difficile.

L'interface entre les revenus du travail et les transferts sociaux a également fait l'objet de réguliers efforts de réformes. Une réforme systématique n'a cependant pas encore abouti. La réduction des cotisations sociales sur les bas salaires, dans le but d'animer tout à la fois la demande et l'offre de travail dans ce segment de l'économie, a été un domaine dans lequel des réformes ont été envisagées. L'idée de rendre les bas salaires plus intéressants aux employés en diminuant les charges sociales a été testée, sous la forme du modèle de Mayence (*Mainzer Modell*), à partir de 2000 dans certaines régions, et à partir de 2002 sur l'ensemble du territoire ; mais cela n'a pas produit d'effets significatifs. En 2003, à l'idée d'une zone de progression des cotisations salariales, s'est ajoutée une nouvelle organisation des emplois peu rémunérés sous la forme des « jobs mini et midi ». Ces emplois ne sont pourtant pas occupés en premier lieu par des personnes peu qualifiées ou des chômeurs de longue durée. C'est par là que l'on peut considérer que l'interface avec les prestations sociales orientées vers le besoin n'est pas encore réglée. Ces dernières années, une multitude d'expériences avec différentes variantes de salaires combinés (*Kombilöhne*) a été menée ; comme le modèle de Mayence, celles-ci n'ont pas produit d'effets significatifs. Un projet central de réforme, qui vient d'être mis en œuvre, consiste à fusionner l'assistance chômage et l'aide sociale pour les personnes en mesure de travailler (allocation chômage II, *Arbeitslosengeld II*). La fusion s'effectue au niveau le plus bas de l'aide sociale tout en incluant des prestations sociales supplémentaires, mais forfaitaires. Pour inciter plus fortement les demandeurs d'emploi à reprendre une activité professionnelle, les bénéficiaires de l'allocation chômage II continueront à toucher, pour une durée déterminée, une partie de l'allocation s'ils reprennent un emploi. Par ailleurs, une part plus importante du salaire profitera aux bénéficiaires de prestations sociales. Cela ne change pourtant guère au fait que les incitations à travailler sont faibles. En effet, les possibilités de cumuler des salaires demeurent strictement limitées. Si les incitations à reprendre un emploi ont été élargies, les conditions permettant à un demandeur d'emploi de refuser un emploi ont quant à elles été durcies.

La décision de réduire la durée du versement de l'allocation chômage pour les salariés de plus de 55 ans a d'ores et déjà été prise. Pour les chômeurs de plus de 55 ans, la durée maximale du versement de l'allocation chômage passe de 32 mois à 18 mois en 2006. Ceci est une nouvelle étape dans la correction des politiques d'incitation à la cessation anticipée d'activité.

Conclusion

Plusieurs réformes isolées et deux paquets de réformes plus vastes – les lois Hartz et l'agenda 2010 – ont été mis en œuvre ces dernières années en Allemagne. Ceci va au-delà des réformes des années précédentes. Cependant, d'un point de vue scientifique, les efforts récents doivent être jugés de manière différenciée. Le choix de réduire les impôts et les

cotisations sociales, ainsi que de réorienter les politiques du marché du travail, correspond aux recommandations que l'on peut déduire d'une analyse comparative internationale. Cependant, les réformes mises en œuvre récemment, à l'exception de l'activation des politiques du marché du travail, ne peuvent être considérées que comme un début prudent. Il est vrai qu'une estimation systématique des effets de ces réformes est encore prématurée. Mais les scientifiques s'accordent pour considérer que les problèmes structurels du marché du travail allemand ne pourront être résorbés avec les réformes actuellement décidées et, pour certaines d'entre-elles, déjà mises en œuvre⁶. Ainsi, les domaines d'action majeurs ont été contournés dans les réformes les plus récentes ; de nouveaux segments à part du marché du travail ont été créés, tels que les PSA, *Ich-AG*, les jobs mini et midi. Quant aux politiques du marché du travail, elles ont de nouveau été surchargées par les politiques de l'emploi. Les défis majeurs de la réduction des charges sociales ou de la perméabilité du marché du travail allemand n'ont pas été relevés.

⁶ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Was jetzt zu tun ist: Eine Politik für Wachstum und Beschäftigung*, Stuttgart, 2002. OCDE, *Wirtschaftsberichte – Deutschland*, Paris, 2002. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (et autres), *Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Frühjahr 2004*, DIW Wochenbericht 71, 18, Berlin.